Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

34 041 Wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178)

Nr. 25 BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 april 2015

In het plenaire debat op 16 april jl. over de Wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178) heeft uw Kamer gevraagd om een oordeel over de door verschillende leden van uw Kamer ingediende amendementen (Handelingen II 2014/15, nr. 77). Hierbij voorzie ik uw Kamer van mijn oordeel over de amendementen. Alvorens ik op de ingediende amendementen inga, wil ik graag enkele meer algemene opmerkingen over de ingediende amendementen maken.

Ik constateer dat de 11 amendementen die op dit wetsvoorstel zijn ingediend, niet of nauwelijks een relatie hebben met het onderwerp van dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel strekt ter implementatie van een Europese richtlijn. De aanleiding voor de richtlijn was het ernstige ongeluk dat zich op 20 april 2010 in de Golf van Mexico heeft voorgedaan bij een boring naar olie. Door een ongecontroleerde ontsnapping van olie en gas ontstond er een explosie op het platform. Er vielen elf doden en over een periode van drie maanden stroomden er miljoenen vaten olie in zee. Voor de Europese Commissie was deze ramp aanleiding om een richtlijn voor te stellen waarin verplichtingen zijn opgenomen op het gebied van risicobeheer en voorbereiding op noodsituaties bij de opsporing en winning van olie en gas. Het wetsvoorstel dat is opgesteld ter implementatie van die richtlijn beperkt zich tot het onderwerp van het risicobeheer en de voorbereiding op noodsituaties bij opsporing en winning van olie en gas. De ingediende amendementen gaan niet over dit onderwerp.

De door leden van uw Kamer ingediende amendementen zien grotendeels op thema's die ik op dit moment onderzoek en uitwerk, deels in vervolg

kst-34041-25
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

op de kabinetsreactie op het OVV-rapport naar de aardbevingsrisico's in Groningen (Kamerstuk 33 529, nr. 143). Het kabinet hecht groot belang aan het aanpakken van de aardbevingsproblematiek in Groningen. Het kabinetsbeleid is erop gericht om dit op een voortvarende en zorgvuldige manier te doen. Een goede en zorgvuldige uitwerking van de diverse onderwerpen zoals die in de kabinetsreactie op het OVV-rapport zijn genoemd, kost echter tijd. Ik hecht er aan deze onderwerpen met de betrokkenen te bespreken. Hierna volgt consultatie en advisering door onder meer de Tcbb, de Mijnraad en als laatste de Afdeling advisering van de Raad van State. De door de leden van uw Kamer ingediende amendementen hebben deze procedure niet doorlopen. Juist omdat deze amendementen belangrijke nieuwe thema's binnen de Mijnbouwwet raken, zoals de weigeringsgronden voor vergunningen en de procedure rond vergunningverlening, is deze zorgvuldige procedure van belang.

Zoals in de kabinetsreactie op het OVV-rapport is aangegeven, werk ik aan een samenhangend pakket van wijzigingen van de Mijnbouwwet die recht moeten doen aan de maatschappelijke vraagstukken rond mijnbouwactiviteiten. Onderdelen hiervan zijn onder meer het afwegingskader voor vergunningverlening en instemming met (gewijzigde) winningsplannen en betrokkenheid van andere overheden hierbij en een meer onafhankelijke positie van SodM. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie streef ik ernaar om dit wetsvoorstel dit najaar bij uw Kamer in te dienen. Omdat ik besef dat het nog geruime tijd duurt voordat dit wetsvoorstel daadwerkelijk in werking kan treden, handel ik waar mogelijk nu al in lijn met de kabinetsreactie op het OVV-rapport. Dit betekent onder meer dat ik provincie en gemeenten zal betrekken bij de advisering over winningsplannen en wijzigingen daarvan en dat ik mijnbouwbedrijven vraag om risicoanalyses uit te voeren.

Ik geef uw Kamer dan ook in overweging om bij gelegenheid van het hierboven aangekondigde wetsvoorstel de thema's die in de nu voorliggende amendementen aan de orde komen, te betrekken en niet reeds bij het nu voorliggende wetsvoorstel. Op deze wijze komen wij gezamenlijk tot een goede en zorgvuldige wetgevingsprocedure. Hieronder zal ik ingaan op de afzonderlijke amendementen. Echter, om redenen van een zorgvuldig wetgevingsproces ontraad ik in algemene zin al deze amendementen.

Ingediende amendementen

Amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 9 en amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 22

Met amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 9 worden aan de Mijnbouwwet twee gronden toegevoegd waarop instemming met een winningsplan kan worden geweigerd. De twee weigeringsgronden zijn de risico's voor veiligheid en voor de volksgezondheid.
Met amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 22 wordt beoogd de mogelijkheden te verruimen om andere belangen dan doelmatige winning en voorkoming van schade, bijvoorbeeld milieubescherming, veiligheid en volksgezondheid, mee te laten wegen bij de beslissing om een opsporings- of winningsvergunning te verlenen en bij het instemmingsbesluit met het winningsplan.
In de Mijnbouwwet wordt nu een beperkt aantal gronden genoemd waarop een vergunning en de instemming met een winningsplan kan worden geweigerd. Bijvoorbeeld de technische of financiële mogelijkheden van de aanvrager. Met beide amendementen wordt het al dan niet verlenen van een opsporings- of winningsvergunning of het instemmen

met een winningsplan een afweging waarbij meer belangen kunnen worden betrokken.
Ik herken de wens om een breder afwegingskader voor vergunningen en winningsplannen te kunnen hanteren. Zoals ook in de kabinetsreactie op het OVV-rapport is aangegeven, vind ik het belangrijk dat veiligheid expliciet een plaats krijgt in de besluitvorming, en daarom in de Mijnbouwwet als zelfstandige toetsingsgrond wordt genoemd. De vraag of ook andere belangen, zoals volksgezondheid, expliciet moeten worden benoemd, onderzoek ik. Achterliggende vraag hierbij is op welke wijze een goede balans kan worden gevonden tussen enerzijds ruimte om per vergunning een goede en integrale afweging te maken en anderzijds aan mijnbouwondernemingen, in het kader van een goed mijnbouwklimaat, op voorhand enige zekerheid te geven over de vraag of een vergunning verleend zal worden. Dit alles uiteraard binnen de grenzen van richtlijn van het Europees parlement en de Raad van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruik maken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen (PbEG 1994, L 164).
Los van deze meer algemene bezwaren, ben ik er ook niet van overtuigd dat volksgezondheid, waterkwaliteit of landschap als een aparte toetsingsgrond in het kader van de Mijnbouwwet moeten worden genoemd. Volksgezondheid is een zeer algemeen begrip, dat thans niet in de Mijnbouwwet wordt gebruikt en waar een winningsplan moeilijk aan te toetsen is. Waar het gaat om het verruimen van de afwijzingsgronden voor opsporings- en winningsvergunningen naar bijvoorbeeld landschap, merk ik op dat naast een opsporings- en winningsvergunning voor een mijnbouwwerk ook een omgevingsvergunning nodig zal zijn. In deze vergunningprocedure wordt onder meer met de ruimtelijke inpassing rekening gehouden. Dit ook al betrekken bij de opsporings- of winningsvergunning levert een onnodige complexiteit op.

Amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 10 en amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 23

Amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 10 regelt dat de provincies en gemeenten een adviesrecht krijgen bij het winningsplan en dat gemeenten ook een adviesrecht krijgen bij de vergunningverlening.
Amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 23 regelt dat provincies, gemeenten en waterschappen advies uit kunnen brengen over vergunningen en winningsplannen onder de Mijnbouwwet. Het amendement introduceert een motiveringsplicht voor de Minister bij het afwijken van deze adviezen.
Op grond van de Mijnbouwwet heeft een provincie waarop de aanvraag van een vergunning betrekking heeft al een adviesrecht. Provincies die regelmatig te maken hebben met mijnbouwactiviteiten hebben een vaste procedure, waarbij zij alle relevante partijen, waaronder gemeenten, waterschappen, drinkwaterbedrijven en milieuverenigingen betrekken bij het opstellen van het advies. Het amendement geeft een gemeente zelf een adviesrecht bij vergunningverlening. Dat vind ik niet nodig als gemeenten al via de provincie betrokken worden.
Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het OVV-rapport, wil ik gemeenten en provincies goed betrekken bij het de instemming met een winningsplan. Ook dit werk ik op dit moment verder uit. Hierbij bekijk ik bijvoorbeeld of deze betrokkenheid een informeel of een meer formeel karakter moet krijgen. Ook wordt aandacht besteed aan de vraag in hoeverre coördinatie van inbreng in een regio mogelijk en wenselijk is (dus bijvoorbeeld dat een provincie de betrokken gemeenten betrekt).
Hoewel ik dus het idee van dit amendement ondersteun, vraag ik u toch om op mijn uitwerking te wachten.

Met betrekking tot de in amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 23 opgenomen motiveringsplicht, merk ik op dat het niet nodig is deze motiveringsplicht in de Mijnbouwwet op te nemen. Vanuit artikel 3:50 van de Algemene wet bestuursrecht geldt reeds een algemene motiveringsplicht bij het afwijken van adviezen.

Amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 11

Dit amendement regelt dat SodM wordt omgevormd tot een zelfstandig bestuursorgaan. Over de onafhankelijkheid van SodM mag geen enkele twijfel bestaan. Ik heb daarom in de kabinetsreactie op het OVV-rapport toegezegd om de onafhankelijke positie van SodM verder te versterken. Ik zal hiervoor een wijziging in de Mijnbouwwet voorstellen. Of dit leidt tot het omvormen van SodM tot een zelfstandig bestuursorgaan zal ik nog bezien. Reden hiervoor is dat het project van de hervormingsagenda Rijksdienst voor wat betreft rijksinspecties en toezicht nog loopt. Uitkomsten worden in de zomer verwacht. Ten behoeve van de uniforme positionering van rijksinspecties is het zinvol de resultaten van dit project af te wachten. Deze resultaten zal ik verwerken in het hierboven aangekondigde wetsvoorstel.

Tot slot merk ik op dat het voorliggende amendement weliswaar duidelijk tot doel heeft SodM tot een zelfstandig bestuursorgaan om te vormen, maar dat een verdere uitwerking en detaillering nodig is om hier ook de juiste wettelijke voorzieningen voor te treffen. Zo zijn verschillende aspecten die gewoonlijk over een zelfstandig bestuursorgaan in de wet worden vastgelegd, niet geregeld. Als voorbeelden noem ik de benoemings- en ontslagprocedure van de inspecteur-generaal, de terbeschikkingstelling van ambtenaren (inspecteurs) en de toepasselijkheid van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Los van het feit dat ik dit amendement om bovengenoemde redenen ontraad, acht ik het ook gelet op de tekst van dit amendement niet verstandig dit amendement in deze vorm aan te nemen.

Amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 12

Dit amendement beoogt de bewijslast bij schade door mijnbouwactiviteiten neer te leggen bij de exploitant van de mijnbouwactiviteiten. Op een eerdere versie van dit amendement (Kamerstuk 34 041, nr. 8) ben ik ingegaan op mijn brief over de omkering van de bewijslast (Kamerstuk 32 849, nr. 37). Amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 12 vervangt amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 8 en is ten opzichte van amendement 8 ook inhoudelijk gewijzigd. In amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 8 moest het verband tussen de schade en de bodembeweging worden aangetoond om het vermoeden te vestigen dat de schade is veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten. In het gewijzigde amendement hoeft dat niet langer. Het enkele feit dat binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk schade ontstaat die naar zijn aard mijnbouwschade zou kunnen zijn, leidt tot het vermoeden dat de schade het gevolg is van de mijnbouwactiviteiten.

De schadeafhandeling is zo georganiseerd dat er niet tot nauwelijks zaken rond mijnbouwschade aan de rechter worden voorgelegd. Huizen en andere gebouwen in Groningen raken beschadigd door aardbevingen veroorzaakt door gaswinning. Dat wordt niet betwist. Die schade moet correct en snel worden vergoed en dat gebeurt ook. Mijnbouwondernemingen zijn aansprakelijk voor de schade, ook als ze geen sprake is van schuld (risicoaansprakelijkheid). De afhandeling van schade ten gevolge van de aardbevingen in Groningen is vanaf 1 januari 2015 geplaatst bij Centrum voor Veilig Wonen (CVW), dat onder onafhankelijk toezicht is

gesteld. Als iemand schade heeft, neemt hij contact met het CVW op en die stuurt een expert. Tot nu toe blijkt dat in 92% van de gevallen het aanbod van het CVW door de benadeelde is geaccepteerd. Natuurlijk komt het voor dat iemand die schade heeft aangemeld, niet tevreden is over de afwikkeling. Dan hanteert het CVW als vervolgstappen dat de benadeelde contra-expertise kan laten uitvoeren door een zelf gekozen expert voor rekening van het CVW. Daarnaast kan in elk stadium de Tcbb worden ingeschakeld door degene die schade heeft en de mijnbouwonderneming hiervoor aansprakelijk heeft gesteld.

De bijdrage voor een advies van de Tcbb is 90 euro voor natuurlijke personen. Dit bedrag wordt teruggestort als de Tcbb adviseert tot een schadevergoeding die gelijk aan of hoger dan het bedrag is dat de mijnbouwonderneming heeft aangeboden. Het CVW beschouwt het oordeel van de Tcbb als bindend.
Mocht dit alles niet tot een bevredigende oplossing leiden, staat de gang naar de rechtbank, gerechtshof en Hoge Raad open.

Het overgrote deel van de schademeldingen is naar tevredenheid van betrokkenen afgedaan op basis van de taxatie van de expert gestuurd door het CVW. Sporadisch wordt een contra-expertise aangevraagd. Tot nu toe is nog niemand naar de rechter gestapt over de vergoeding van een schade aan zijn huis. Vorig jaar is in 9 gevallen de Tcbb om advies gevraagd door Groningers. Dit jaar zijn tot nu toe 9 verzoeken om advies door de Tcbb ontvangen.

Als de wens bestaat de schadeafhandeling te verbeteren of te versnellen, dan moet dit worden gezocht in de afhandelingsprocedure. Een juridische wijziging met betrekking tot de bewijslastverdeling heeft weinig betekenis, juist omdat zaken in het algemeen niet voor de rechter komen. Bovendien staat het nu de rechter – als die al in beeld komt – vrij om de bewijslast te verdelen. Hij kan als hij dat wil uitgaan van het vermoeden dat de schade is veroorzaakt door (in het geval van Groningen) gaswinning. Hij kan ook op grond van redelijkheid en billijkheid de bewijslast bij NAM leggen.

Het amendement regelt dat indien schade mijnbouwschade zou kunnen zijn, vermoed wordt dat die schade is veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten. Dit geldt voor alle mijnbouwactiviteiten in heel Nederland. Als iemand dus bijvoorbeeld door een bouwkundig gebrek een scheur in zijn huis heeft en hij naast een tuinder woont die geothermie toepast, dan is het uitgangspunt ten gevolge van het amendement dat die tuinder de schade moet vergoeden. Het is aan de tuinder om aan te tonen dat de schade een andere oorzaak heeft. In combinatie met de bestaande risicoaansprakelijkheid is het enkele feit dat iemand mijnbouwactiviteiten verricht voldoende om aansprakelijkheid te vermoeden voor elke schade die door mijnbouwactiviteiten veroorzaakt zou kunnen zijn. Dit is in strijd met het beginsel dat niemand schade hoeft te vergoeden die hij niet heeft veroorzaakt. Dat is onredelijk voor exploitanten en schadelijk voor het ondernemersklimaat.

Ik blijf zoeken naar mogelijkheden om de schadeafhandeling verder te verbeteren. Bijvoorbeeld door geschillenbeslechting. Ook werk ik aan een garantstellingsfonds om te bereiken dat steeds schadeherstel en achterstallig onderhoud gelijk worden aangepakt. Verschillende fracties hebben in de eerste termijn van het debat op 16 april jl. heb opgemaakt aangegeven het onderwerp van bewijslast een belangrijk thema te vinden en te hechten aan een oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State op dit onderwerp.

Ik ben bereid om de Afdeling advisering van de Raad van State hierover een oordeel vragen. Op grond van dat advies kan uw Kamer dit amendement desgewenst betrekken bij de wijziging van de Mijnbouwwet ten gevolge van de kabinetsreactie op het OVV-rapport, die ik dit najaar bij uw Kamer verwacht in te dienen.

Amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 15

Dit amendement regelt dat de kosten van alle taken die op grond van de richtlijn over offshore veiligheid worden uitgevoerd door SodM, worden doorberekend aan mijnbouwondernemingen.
In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om de kosten van bepaalde activiteiten van SodM door te berekenen aan de sector. Bijvoorbeeld de kosten voor het instemmen met een rapport inzake grote gevaren. Kosten voor taken die het algemeen belang van de veiligheid dienen, worden niet doorberekend. Dit is ook in lijn met het advies van de Raad van State over dit wetsvoorstel en het kabinetsbeleid zoals neergelegd in het rapport «Maat Houden». De Raad wijst erop dat toezicht ook een publiek belang is. De Raad van State merkt op dat het profijtbeginsel geen rechtvaardiging kan vormen voor het volledig afschaffen van de overheidsbijdrage. In het wetsvoorstel is er daarom voor gekozen om alleen die kosten door te berekenen die duidelijk zijn te herleiden tot activiteiten van individuele mijnbouwondernemingen (de beoordeling van rapporten, kennisgevingen een vergunningaanvragen).
Vanwege het feit dat dit wetsvoorstel de richtlijn implementeert, is uitsluitend een grondslag opgenomen voor retributies die samenhangen met taken voor SodM uit deze richtlijn. In het hierboven aangekondigde wetsvoorstel ter implementatie van de kabinetsreactie op het OVV-rapport zal ik ook voorstellen doen voor een bredere grondslag voor retributies, die thans nog niet in de Mijnbouwwet is opgenomen. De vraagstukken die dit amendement aansnijdt, kunnen derhalve beter worden meegenomen bij de discussie over een brede grondslag voor retributies.

Amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 18 en amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 19

Het wetsvoorstel regelt dat de openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is op aanvragen voor opsporingsvergunningen op zee. Dit strekt ter implementatie van de richtlijn, waarin is opgenomen dat voorafgaand aan het verrichten van opsporingsactiviteiten op zee, er sprake moet zijn van publieke inspraak. Amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 18 zorgt ervoor dat deze openbare voorbereidingsprocedure ook van toepassing wordt op aanvragen voor opsporingsvergunningen koolwaterstoffen op land. Amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 19 zorgt er voor dat de openbare voorbereidingsprocedure ook van toepassing wordt op aanvragen voor opsporings- en winningsvergunningen voor (alle) delfstoffen en aardwarmte op land en op zee.

De openbare voorbereidingsprocedure is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Bij een openbare voorbereidingsprocedure worden betrokkenen in de gelegenheid gesteld zienswijzen in te dienen over het ontwerpbesluit. Bij het definitieve besluit worden deze zienswijzen betrokken. Belanghebbenden kunnen vervolgens in beroep bij de Raad van State, de bezwaarfase wordt overgeslagen.
In het wetsvoorstel wordt deze procedure, ter implementatie van de richtlijn, voorgeschreven voor vergunningen op zee. Het wetsvoorstel stelt deze procedure niet verplicht op land. Bij de voorbereiding van een vergunning in het kader van de ruimtelijk ordening voor een mijnbouwwerk op land wordt al de openbare voorbereidingsprocedure gevolgd. Ingevolge het amendement zou deze procedure op land voor één

locatie dan twee keer gevolgd moeten worden. Zoals aangegeven in mijn reactie op amendement nr. 10, werk ik voorstellen uit om een betere betrokkenheid van gemeenten en provincies te waarborgen bij de totstandkoming van opsporingsvergunningen. Ook op deze wijze wordt, via een gemeente, oog voor lokale belangen beter geborgd. Dit amendement zou ik dan ook willen plaatsen in het kader van deze discussie, waar ik thans voorstellen voor uitwerk.

Amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 20

Dit amendement beoogt meer gerichte toetsing in te bouwen met betrekking tot de looptijd van opsporings- en winningsvergunningen. Echter dit is al ingebouwd in de werkwijze waarop de opsporingsvergunningen worden verleend. Een opsporingsvergunning wordt vrijwel altijd voor vier jaar verleend, waarbij vereist wordt dat de vergunninghouder na twee jaar aangeeft of hij van plan is te gaan boren en zo ja waar. Daarnaast wordt altijd de eis opgelegd dat de boring in het derde jaar van de vergunning gezet wordt. Voor winningsvergunningen geldt dat die verleend wordt voor de duur van de winning. Bij kleine velden gaat dat om een duur van 10 tot 20 jaar. Als er binnen een winningsvergunning in een periode van twee jaar geen significante activiteiten hebben plaatsgevonden kan ik de vergunning verkleinen met dat deel waar geen activiteit heeft plaatsgevonden. Ik vind dit amendement dan ook overbodig.

Amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 21 en amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 24

Amendement nr. 21 legt vast dat geen nieuwe vergunningen voor mijnbouwactiviteiten worden verleend voor gebieden met een Natura 2000-status, het waddengebied of een werelderfgoedgebied. Amendement met Kamerstuk 34 041, nr. 24 heeft een soortgelijke strekking, maar is beperkt tot Natura 2000-gebieden. In de structuurvisie ondergrond, die thans in voorbereiding is, wordt gekeken naar de vraag waar mijnbouwactiviteiten plaats kunnen vinden en welk afwegingskader daarbij aan de orde is. De in de amendementen genoemde bijzondere gebieden zullen hierbij worden betrokken. De planning is dat uw Kamer de structuurvisie aan het eind van dit jaar ontvangt.

Bij deze gelegenheid kan uw Kamer een oordeel geven over de wijze waarop mijnbouwactiviteiten geordend worden. In het reeds eerder genoemde wetsvoorstel dat ik in voorbereiding heb, zal ik aandacht besteden aan de relatie tussen de structuurvisie ondergrond en de vergunningverlening voor mijnbouwactiviteiten. Concreet betekent dit dat er een mogelijkheid zal worden voorgesteld om een aanvraag voor een opsporing- of winningsvergunning af te wijzen op grond van ruimtelijke afwegingen gebaseerd op de structuurvisie. Beide amendementen behandelen dus een deelaspect van een breder vraagstuk dat thans wordt uitgewerkt.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp